

Après une année 1998 difficile, où le gouvernement a dû s'opposer aux intérêts des producteurs pour protéger le pouvoir d'achat de la population, sans trop y parvenir, le marché a retrouvé un certain équilibre et l'Indonésie conserve son avantage comparatif pour la production d'huile de palme.

L'évolution de la filière du palmier en Indonésie

II. Vers un nouvel essor ?

Jacquemard J.C.¹, Jannot C.²

1 CIRAD-CP, c/o PT SOCFINDO, Aek Loba, Pulau Raja 21273 Asahan, Sumatera Utara, Indonésie

2 CIRAD-TERA, TA 60/15, rue Jean-François Breton, 34398 Montpellier Cedex 5, France

En 1998, l'Indonésie s'est vue confrontée à l'une des plus graves crises économiques de son histoire, qui s'est très vite doublée d'une crise sociale et politique. Comment le secteur palmier à huile, qui avait connu un essor remarquable au cours des trente années précédentes, a-t-il été affecté par cette situation ? A-t-il contribué à aggraver la crise, ou au contraire à la tempérer, fort de son implantation campagnarde et de la production d'une matière de première nécessité, qui de surcroît procure des recettes extérieures non négligeables ? La réponse à cette question est plus ambiguë qu'il n'y paraît.

Les origines de la crise

Le secteur agro-industriel du palmier à huile a été fortement perturbé en 1997 et 1998 : la crise monétaire et économique qui a secoué le pays s'est ajoutée à des conditions climatiques anormales qui ont

vu se succéder sécheresse, feux et fumées et pluies diluviennes. Celles-ci ont eu un impact direct sur la production et l'exploitation des palmeraies, moindre sur les investissements, tandis que les difficultés financières pénalisaient en premier lieu ceux-ci.

Les perturbations climatiques

Les palmiers à huile n'expriment pleinement leur potentiel de production que si les conditions d'alimentation en eau et d'ensoleillement sont à leur niveau optimal. C'est la raison principale pour laquelle, en 1998, la production indonésienne a stagné, ce qui ne s'était pas vu depuis 1969. Aux effets de la sécheresse s'est ajoutée la réduction de l'ensoleillement causée par la fumée des feux de forêt massifs de 1997. La croissance devrait cependant reprendre en 1999 et s'affirmer au cours des années 2000 et 2001 du fait d'une part, de l'entrée en rapport des

importantes superficies créées de 1995 à 1997, d'autre part, du retour des pluies à des conditions normales, ou supérieures à la normale, depuis mai 1998.

Ces deux années devraient être naturellement suivies d'une nouvelle période de stagnation du fait de la réduction des programmes de plantation à compter de 1998.

L'effondrement de la roupie

Jusqu'à fin 1996, l'érosion de la valeur de la roupie indonésienne face au dollar américain s'est située autour de 4 % l'an. De décembre 1994 à juin 1997, le taux de change a ainsi évolué de 2 196 Rp/\$US à 2 432 Rp/\$US (figure 1).

Mais en juillet la roupie, comme l'ensemble des monnaies du Sud-Est asiatique, décroche sensiblement du dollar et, en 5 mois, perd 50 % de sa valeur. Pendant ce temps, les cours mondiaux se raffermissent, passant de 500 à plus de 550 \$US/t Caf.

Les producteurs se tournent vers l'exportation, et le gouvernement prévoit une pénurie d'huile sur le marché intérieur. Après avoir instauré, dès le mois de juillet, une taxe à l'exportation de 5 % sur la valeur Fob de l'huile brute, il réunit le 11 novembre 1997, les principales sociétés pour leur demander de s'engager à ne pas exporter plus de 20 % de leur production.

Les tentatives de régulation du marché

En décembre l'exportation devient nettement plus rémunératrice que le marché local (tableau 1).

Le gouvernement craint alors une envolée des prix au moment des fêtes de fin d'année et du ramadan. Par un décret du 19 décembre 1997, il prend une série de mesures destinées à contrôler les exportations. Il désigne 17 sociétés qu'il contraint pendant 6 mois à vendre 80 % de leur production sur le marché local, ce qui représente une quantité totale attendue de 2,3 millions de tonnes d'huile brute, correspondant à 1,86 million de tonnes d'oléine. Les autres entreprises se voient imposer une nouvelle taxe à l'exportation de 30 %, si elles exportent plus de 20 % de leur production.

Mais ces mesures n'empêchent pas le manque d'huile brute de devenir critique et le prix local de s'envoler à 2 500 Rp/kg en janvier 1998 (contre 1 170 avant la crise).

Début janvier 1998, la décision est prise d'interdire purement et simplement les exportations, jusqu'à ce que les prix inté-

rieurs se stabilisent. Cette mesure, qui vient s'ajouter aux mauvaises perspectives de récolte dues à la sécheresse, inquiète les milieux d'affaires internationaux, et le cours de l'huile brute commence à monter (figure 2).

Le 15 janvier 1998, le président Suharto signe un accord avec le Fonds monétaire international (Fmi), qui prévoit notamment de lever l'interdiction d'exporter le 31 mars et de plafonner la taxe à l'exportation à 20 %.

La finalisation du troisième accord avec le Fmi intervient en avril 1998 et l'interdiction d'exporter est levée le 21. Cependant l'interdiction est remplacée par une taxe de 40 % sur les prix Fob de l'huile brute à

l'exportation, payable trois mois après l'embarquement. L'accord prévoit que la taxe soit progressivement réduite à 10 % à fin 1999.

En avril toujours, le gouvernement donne pour directive aux PTPN (sociétés mixtes de plantations industrielles) de livrer l'intégralité de leur production d'huile brute aux trois raffineries d'État (qui sont responsables d'environ 40 % de la production nationale d'huile de table).

Leur production doit être commercialisée par le *Badan Urusan Logistik* (Bulog, Agence nationale de logistique) à un prix subventionné et distribuée par les trois sociétés d'État : Panca Niaga, Dharma Niaga et Cipta Niaga dans l'espoir de

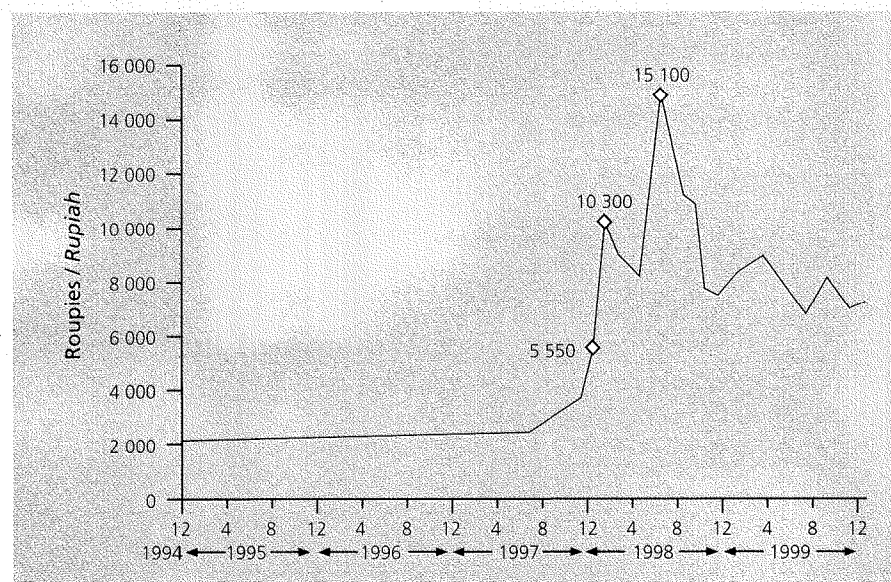


Figure 1. Evolution de la parité entre le dollar et la roupie. / Dollar/rupee exchange rate trends.

Tableau 1. Prix de vente comparé de l'huile brute sur le marché local et à l'exportation (en \$US/t). / Comparative retail price of CPO on the domestic and export market (US\$/t).

	Taux de change Exchange rate (Rp-\$)	Prix export quai Quayside export price	Prix local Medan Local price in Medan	Prix export/ prix local Export price/ local price (%)
1995	2 247	497	523	95
1996	2 333	441	454	97
juillet/July 1997	2 615	417	426	98
août/August 1997	2 935	422	418	101
septembre/September 1997	3 270	442	428	103
octobre/October 1997	3 600	462	459	101
novembre/November 1997	3 660	469	452	104
décembre/December 1997	5 550	470	391	120
janvier/January 1998	10 300	566	251	225
février/February 1998	8 950	597	283	211
mars/March 1998	8 700	616	269	229

Source : PT Asianagro Lestari

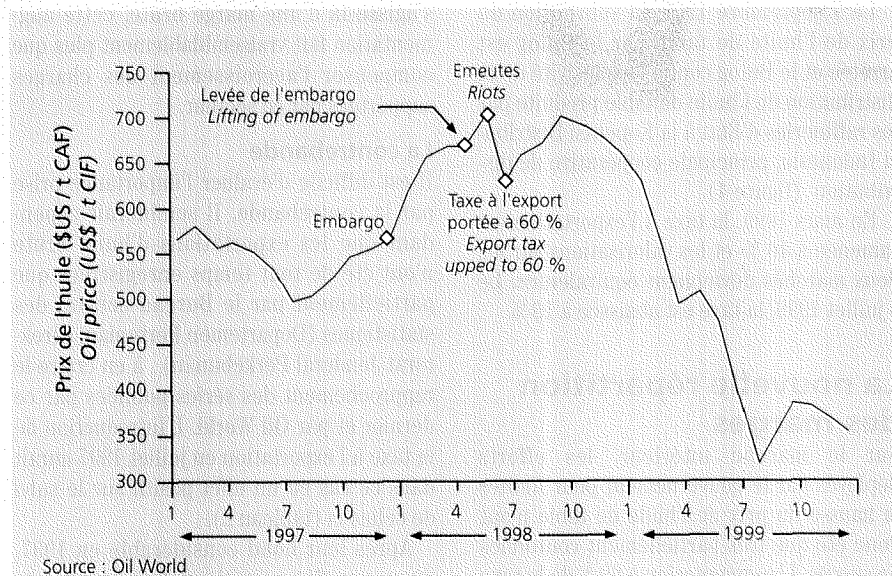


Figure 2. Evolution du cours mondial de l'huile brute. / World CPO price trends.

stabiliser le prix du marché. La distribution de l'huile de table produite par le secteur privé est indépendante de ce système.

Les besoins en huile brute du marché intérieur, estimés à 3,26 millions de tonnes en 1998, doivent être aisément couverts par la production attendue, de 4,95 millions de tonnes.

En mai 1998, pour limiter la contrebande d'huile brute qui se fait habituellement en expédiant celle-ci vers une autre île avant de l'exporter, le gouvernement impose une taxe de 30 % sur les transports inter insulaires, traitée comme un dépôt, remboursable seulement sur présentation de la facture définitive.

Du 12 au 14 mai, des émeutes se produisent dans les principales villes d'Indonésie : la population ne supporte plus de voir son pouvoir d'achat se dégrader de jour en jour. L'huile de table en vrac qui coûtait 1 400 Rp/kg avant la crise s'est vendue entre 3 500 et 4 200 Rp/kg au cours des quatre premiers mois de l'année, et malgré les efforts du gouvernement pour stabiliser les prix, atteignait, fin juillet 1998, 6 250 Rp/kg, soit une hausse de près de 450 % en un an (figure 3).

Figure 3. Evolution des prix en fonction des événements. / Price trends in relation to events.

	Juillet 1997	19 Déc. 1997	29 Janvier 1998	31 Février 1998	Mars 1998	22 Avril 1998	12 Mai 1998	Juin 1998	7 Juillet 1998	11 Août 1998	Sept. 1998	Octobre 1998
Taux de change (Rp/\$US) Exchange rate (Rp/\$US)	2 615	5 550	10 300	8 950	8 700	8 155	11 200	15 100	13 300	11 150	10 850	7 700
Prix de l'huile brute CAF (\$US/t) CIF CPO price (US\$/t)	498	566	621	659	671	668	705	633	661	674	703	694
Prix de l'huile brute FOB (\$US/t) FOB CPO price (US\$/t)	460	528	583	621	633	630	667	595	623	636	665	656
(Rp/kg)	1 203	2 930	6 005	5 558	5 507	5 138	7 470	8 985	8 286	7 091	7 215	5 051
Taxe/ Tax (%)		100	100	100	100	40	40	40	60	60	60	60
Valeur après taxe Value after tax (Rp/kg)	1 203					3 083	4 482	5 391	3 314	2 837	2 886	2 020
Prix local Local price (Rp/kg) (a)	1 170	2 230	2 500	3 000	3 000	2 750	3 500	3 500	3 900	3 900	4 000	2 700
Prime à l'export / Export premium (%)	3					12	28	54	- 15	- 27	- 28	- 25
Prix de l'huile de table / Cooking oil price												
- au détail / retail (Rp/kg)	1 750	3 400	4 300	6 350	6 900	6 715	5 500	7 680	8 125	8 625	8 470	8 125
- en vrac / bulk (Rp/kg) (b)	1 400	2 700	3 750	4 200	3 500	3 850	6 250	5 600	5 600	6 400	6 400	4 500
Marge / Profit (%) (b/a)	120	121	150	140	117	140	179	160	144	164	160	167

CIF : cost insurance freight
FOB : free on board

Les émeutes précipitent la roupie dans un gouffre. Elle atteint au mois de juin sa parité historique la plus basse, s'échangeant à plus 15 000 pour 1 \$US. Le cours de l'huile brute sur le marché mondial flambe, atteignant 705 \$US/t.

Début juillet 1998, le gouvernement se justifie de l'échec de sa politique de stabilisation du prix de l'huile de table en mettant en cause les producteurs d'huile brute qui continuent à exporter leur produit malgré la taxe de 40 %, car ils y gagnent par rapport aux ventes sur le marché intérieur : + 12 % en avril, + 28 % en mai, + 54 % en juin (figure 3). Le président du Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (Gapki, Association des producteurs d'huile de palme d'Indonésie) s'en défend en accusant la désorganisation du système de distribution entraînée par les émeutes de mai d'être responsable de l'augmentation des prix de l'huile de table.

Selon lui, il n'y a pas de pénurie de matière première et la taxe de 40 % procure suffisamment de fonds à l'État pour lui permettre d'acheter un stock-tampon susceptible de stabiliser le prix de l'huile de table à Jakarta et dans les autres grandes villes.

Mais les compagnies de distribution appartenant à l'État ont des problèmes de transport et des capacités de stockage insuffisantes.

Le 7 juillet, le gouvernement décide de frapper fort en augmentant la taxe de manière à rendre équivalente la rémunération des producteurs sur les deux marchés : la taxe est portée à 60 % pour l'huile brute, 55 % pour l'huile raffinée, blanchie, désodorisée (RBD), 50 % pour l'huile brute de palmistes, 45 % pour l'huile de palmistes RBD, 60 % pour l'oléine, 55 % pour l'oléine RBD et 20 % pour la stéarine. En fait ces niveaux redonnent l'avantage au marché intérieur.

Cette décision a pour contrepartie d'inquiéter les opérateurs du marché international, et les cours qui étaient revenus au niveau de 633 \$US/t en juin reprennent leur progression.

Cependant, le raffermissement de la roupie permet de maintenir, et même d'augmenter, l'avantage du marché intérieur sans avoir à modifier de nouveau la taxe (figure 3).

Le 20 juillet, les règles de paiement de la taxe à l'export sont modifiées : celle-ci n'est plus payée au règlement de la facture, mais à l'embarquement, et directement à la Bank Devisa (Banque du commerce extérieur).

Le 7 septembre 1998, la subvention du prix de l'huile de table par le Bulog est arrêtée et le Bulog confie l'exclusivité de la distribution de l'huile de table produite par les raffineries d'État à la Koperasi Distribusi Indonesia, principale coopérative de distribution (figure 4).

En mars 1999, la taxe à l'exportation est ramenée à 40 % et les valorisations sur les deux marchés deviennent équivalentes. Le 2 juillet 1999, la taxe est abaissée à 10 %.

La nouvelle répartition des marges

Sur le marché intérieur, les efforts déployés par le gouvernement pour limiter la hausse du prix de l'huile de table n'ont donc été que très partiellement couronnés de succès. L'augmentation à 60 % de la taxe à l'exportation décidée le 7 juillet 1998 a rendu le marché intérieur plus rémunérateur que le marché export, mais sans que cela entraîne une baisse du prix de l'huile de table. Celui-ci est resté à 6 400 Rp/kg jusqu'en octobre, quand le raffermissement de la monnaie lui a permis de retrouver un niveau plus raisonnable, 4 500 Rp/kg, loin cependant de l'objectif de 3 000 Rp/kg fixé par le gouvernement.

Le manque d'efficacité des mesures gouvernementales est dû à plusieurs facteurs, notamment à une contrebande florissante, que l'introduction en mai 1998 d'une taxe sur les transports interinsulaires n'est pas parvenue à freiner, et à un secteur aval (raffinage et distribution) qui a profité de la crise pour augmenter sa marge. Celle-ci qui était de 20 % avant la crise, avoisine 60 % depuis mai 1998 (figure 3). Bien qu'il

s'agisse là d'une marge brute, cette augmentation fait vraisemblablement plus que compenser l'accroissement des charges supportées par ce secteur.

La contrebande

Il est difficile d'évaluer l'importance prise par la contrebande. Il semblerait cependant que les exportations d'huile brute n'ont été de tout temps enregistrées que partiellement par le Bureau central des statistiques (Departemen Pertanian, Direktorat Jenderal Perkebunan), à en croire le rapprochement des séries publiées par ce dernier et par Oil World. L'introduction de la taxe à l'exportation en juillet 1997 aurait dans ce cas eu un effet positif sur le suivi de celles-ci (tableau 2).

Après leur bond considérable en 1997, dû aux profits exceptionnels autorisés par l'effondrement de la roupie (de + 52 % à + 73 % par rapport à 1996 selon la source), les exportations seraient en régression en 1998, se situant entre 1 690 000 t (ING Barings) et 2 286 000 t (Oil World). Or le Bureau central des statistiques ne fait état que de 60 000 t environ au premier semestre...

L'augmentation des coûts de production

Pour une société opérant à Sumatra Nord, l'augmentation des frais de fonctionnement, hors amortissements, est de l'ordre de 127 %, l'augmentation la plus forte étant enregistrée au niveau de l'entretien des parcelles avec 176 % (tableau 3), ce qui résulte principalement de l'augmentation considérable des dépenses de fumure minérale (+ 225 %). La part des dépenses

Tableau 2. Exportations d'huile de palme d'Indonésie. / Indonesian palm oil exports.

	SPI*		Oil World	
	Volume (000t)	Valeur/Value (000 US\$)	Volume (000t)	Ecart/Difference (%)
1987	551	143,6	734	33
1988	742	280,7	920	24
1989	782	224,6	991	27
1990	815	203,6	1 163	43
1991	1 168	335,4	1 628	39
1992	1 030	356,6	1 304	27
1993	1 372	472,4	1 719	25
1994	1 631	717,8	2 173	33
1995	1 265	747,3	1 790	42
1996	1 672	825,5	1 958	17
1997	2 892	1 446	2 982	3
1998 (est.)	1 690 **	507	2 286	

* SPI : Statistik Perkebunan Indonesia

** estimation ING Barings/ING Barings estimate

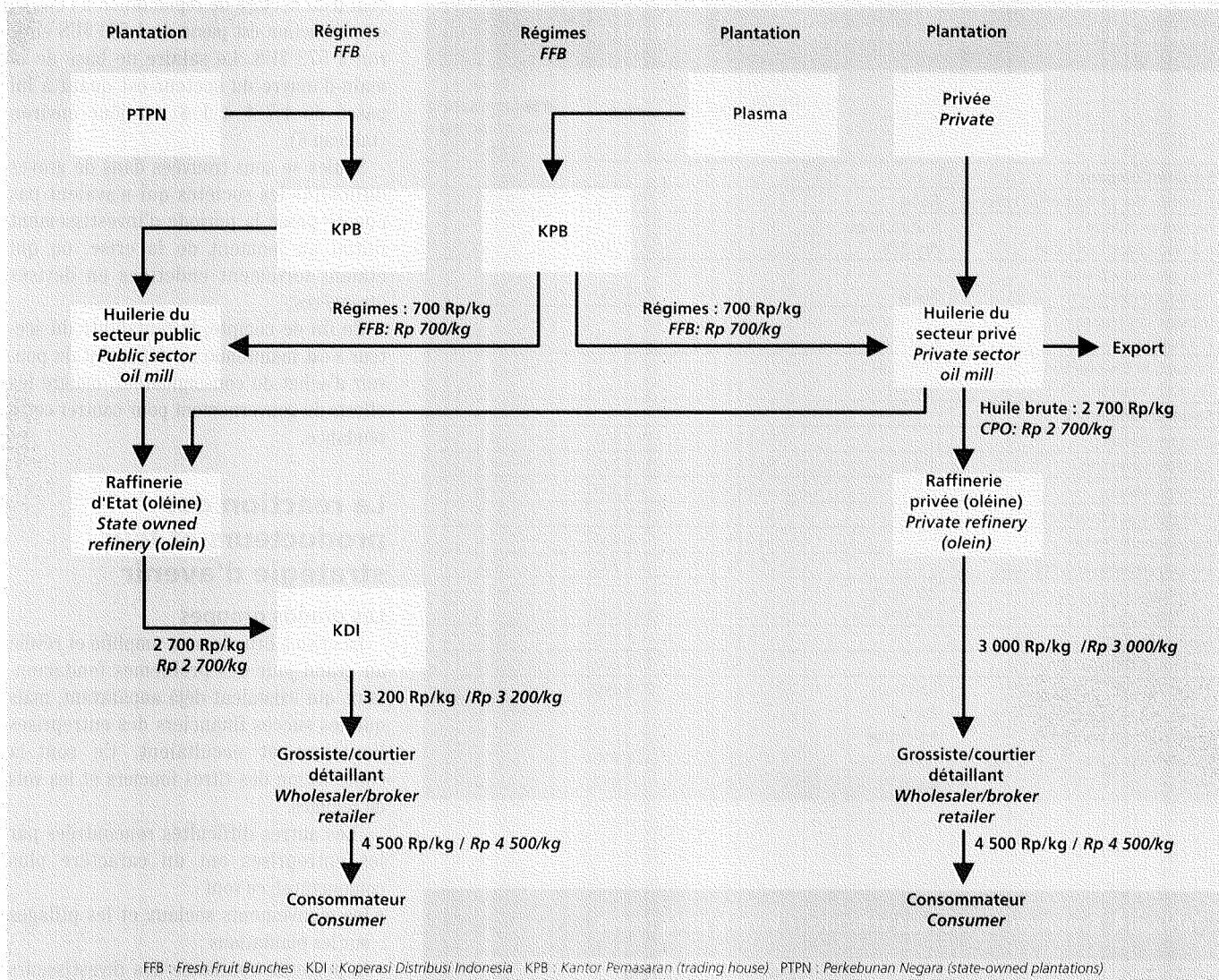


Figure 4. Réseau de distribution de l'huile de table. / Cooking oil distribution network.

de fumure minérale dans le total des charges d'entretien des parcelles est passée de 71 % à 84 % entre 1996 et 1998.

Pour une seconde société opérant dans différentes provinces de Sumatra, l'augmentation des frais de fonctionnement est de 111 %. L'augmentation des frais d'entretien des parcelles ressort à 189 %, bien que les dépenses en engrais, corrigées par les quantités, n'aient augmenté que de 177 %.

Des différences sensibles des prix de détail apparaissent. En prenant l'exemple du coût des véhicules industriels tels que camions, tracteurs et pelleteuses importés ou montés sur place à partir de pièces importées, il apparaît que leur coût (en roupies courantes) a été multiplié par un facteur variant de 3 à 6 suivant le type de matériel (tableau 4).

La contre-valeur en dollar moyen pour la période considérée montre qu'en fait, sur le matériel soumis à une forte concurrence comme les camions, les prix ont baissé alors qu'ils ont augmenté sur tous les autres types de matériels. Ici encore, comme pour l'huile de table, le secteur de la distribution a modifié sa marge, la modérant en fonction des opportunités, et cherchant bien évidemment globalement à l'augmenter.

Pour les régimes achetés aux villageois, liés ou indépendants, ce sont les entreprises et l'État qui ont joué sur la marge (tableau 5).

Avant la crise, si le prix d'achat des régimes au plasma (plantations villageoises associées dans les projets Perkebunan Inti Rakyat ou PIR) de Riau et Jambi reste voisin de celui obtenu en appliquant

la formule présentée plus loin, le prix pratiqué à Sumatra Nord pour l'achat des régimes aux tiers lui est systématiquement supérieur de 25 à 35 %. Les huileries, en situation de forte concurrence, se contentent d'améliorer la couverture de leurs frais fixes, sans faire de bénéfice. La crise va leur permettre de retrouver une situation plus confortable, et de réaliser une marge supérieure aux 15 % théoriquement prévus par la formule.

Il faut reconnaître également que, pendant la crise, l'État n'a pas non plus systématiquement répercuté au plasma l'augmentation du prix des produits. Les recettes des planteurs se sont cependant considérablement améliorées : le prix moyen pratiqué au premier semestre de 1999 est proche de 450 Rp/kg, en augmentation de 237 % par rapport au prix moyen

Tableau 3. Evolution des dépenses de fonctionnement. / *Operating cost trends.*

		1996	1998	Taux d'augmentation Rate of increase (%)
Société/Company 1				
Entretien des parcelles/Plot upkeep	Rp/ha	432 500	1 192 500	176
Récolte et collecte Harvesting and collection	Rp/t régimes Rp/t FFB	17	26	53
Frais généraux plantation Plantation overheads	Rp/ha	150 000	230 000	53
Usinage des régimes FFB milling	Rp/t régimes Rp/t FFB	7	13	86
Evacuation des produits Product removal	Rp/t huile Rp/t oil	24	41	71
Société/Company 2				
Entretien/Upkeep		66 880	193 400	189
Récolte/Harvesting		88 864	133 296	50
Usinage/Milling		45 605	85 900	88
Frais généraux/Overheads		52 192	105 200	102
Evacuation/Removal		3 103	4 900	58
Frais de siège/Head office costs		20 676	62 900	204
Sous-total Sub-total	Rp/t huile Rp/t oil	277 320	585 596	111
Mise à FOB/Costs up to FOB		1 680	2 200	31
Amortissements/Amortization		72 250	119 200	65
Total	Rp/t huile Rp/t oil	351 250	706 996	101
dont coût des engrais inc. Fertilizer costs	Rp/t huile Rp/t oil	40 275	128 400	219
	kg/ha	757	937	24

coût d'un hectare de replantation à l'entrée en production est passé de 1 560 \$US environ à 572 \$US. Le salaire de base de la main-d'œuvre du secteur est quant à lui passé de 1,7 \$ à 1 \$ par jour environ (tableau 6).

Seules se sont trouvées dans de graves difficultés les sociétés qui n'avaient pas encore passé la période d'investissement initial au moment de la crise, ou qui étaient fortement endettées en devises étrangères.

En fin de compte, la rentabilité du secteur s'est maintenue au détriment du pouvoir d'achat du consommateur, malgré les efforts du gouvernement pour contrer cette tendance.

La réaction des producteurs et leur stratégie d'avenir

Les grands groupes

La crise a brutalement amplifié et révélé au grand jour des problèmes fondamentaux, qui existaient déjà auparavant, mais que les succès financiers des entreprises limitaient et occultaient. Ce sont la contestation des titres fonciers et les vols de régimes.

Les autres difficultés rencontrées par les entreprises ont un caractère plus conjoncturel, ce sont :

- les mouvements sociaux et les pillages sur les plantations ;
- la perte de confiance des investisseurs étrangers et des bailleurs de fonds, qui ont retiré leurs capitaux en totalité ou en partie ;
- l'émigration des entrepreneurs et des gestionnaires chinois, à la suite des émeutes et des pillages des 13 et 14 mai 1998, ce qui ne signifie pas seulement une perte partielle ou totale de leurs investissements, mais également de leur expertise ;
- des taux d'intérêt exorbitants ;
- une réduction drastique de la capacité d'autofinancement des sociétés de plantation en raison du niveau élevé des taxes à l'exportation et de la faiblesse conjoncturelle des rendements.

La contestation des titres fonciers

A une société qui postule pour une concession afin d'y établir une plantation, le gouvernement peut accorder trois sortes de titre foncier. Celui qui possède la plus longue durée est le *Hak Guna Usaha* (HGU), qui concède au propriétaire de la plantation le droit d'utiliser la terre pen-

Tableau 4. Evolution du coût des véhicules. / *Vehicle price trends.*

	1996 (a)	1998 (b)	b/a (%)
En millions de roupies/In million rupiahs			
Camion/Truck	107	336	314
Tracteur 4x2/4x2 tractor	64	380	594
Tracteur 4x4/4x4 tractor	74	412	557
Pelleteuse/Excavator	367	1 785	486
En dollars/In dollars			
Camion/Truck	45 864	33 376	73
Tracteur 4x2/4x2 tractor	27 432	37 747	138
Tracteur 4x4/4x4 tractor	31 719	40 926	129
Pelleteuse/Excavator	157 308	177 312	113

Source : Socfindo.

praticué au cours de la même période, deux ans plus tôt.

Le bilan de la crise

L'augmentation générale des coûts de production, dont le niveau peut varier d'une entreprise à l'autre dans certaines proportions comme indiqué ci-dessus, s'est trouvée plus que compensée par le doublement des recettes dû au maintien du prix de

vente de l'huile brute sur le marché local à un niveau élevé (2 700 Rp/kg par rapport à 1 170 Rp/kg avant la crise).

Sur le marché mondial, la compétitivité des entreprises n'est pas entamée, bien au contraire. En reprenant l'exemple de la seconde société, les coûts de production sont passés de 130 \$US/t d'huile de palme brute (HPB) avant la crise à 66 \$US, et le

Tableau 5. Evolution du prix d'achat du régime (en Rp/kg). / FFB purchase price trends (Rp/kg).

	Plasma : prix pratiqué practised price	Tiers : prix calculé Third party: calculated price (a)	Prix pratiqué Price practised (b)	b/a (%)
Janvier/January 1997	188	207	275	133
Février/February 1997	194	217	276	127
Mars/March 1997	205	208	277	133
Avril/April 1997	192	208	274	132
Mai/May 1997	191	205	270	132
Juin/June 1997	179	194	261	135
Juillet/July 1997	179	199	249	125
Août/August 1997	174	221	252	114
Septembre/September 1997	184	261	249	95
Octobre/October 1997	212	313	300	96
Novembre/November 1997	272	314	338	108
Décembre/December 1997	270	430	367	85
Janvier/January 1998	316	557	445	80
Février/February 1998	364	538	521	97
Mars/March 1998	451	496	548	110
Avril/April 1998	465	574	587	102
Mai/May 1998	473	783	477	61
Juin/June 1998	558	815	585	72
Juillet/July 1998	611	866	786	91
Août/August 1998	715	838	727	87
Septembre/September 1998	680	854	691	81
Octobre/October 1998	581	571	496	87

Tableau 6. Comparaison de l'évolution du salaire de base et du prix d'achat du régime. / Comparison of basic wage and FFB purchase price trends.

	Avril April 1996	Avril April 1997	Avril April 1998	Octobre October 1998	Avril April 1999
Taux de change/Exchange rate (Rp/US\$)	2 329	2 430	8 155	7 700	8 604
Salaire agricole/Agricultural wage					
• en Rp/ Rp/day	4 010	4 451	5 200	6 000	8 400
augmentation/increase (%)		11	17	15	40
indice/index	100	111	130	150	209
• en \$US/\$US\$/day	1,72	1,83	0,64	0,78	0,98
indice/index	100	106	37	45	57
Prix d'achat au plasma/Purchase price from plasma smallholdings					
• en Rp/ Rp/kg	170	192	465	581	459
indice/index	100	113	273	341	270
• en \$US/kg/\$US\$/kg	73	79	57	75	53
indice/index	100	108	78	103	73

dant 25 à 30 ans à des fins agricoles. La procédure est longue et fastidieuse, mais des titres de cette nature ont cependant été attribués en grande quantité, qui concernent de vastes étendues du territoire national. Actuellement 80 % des concessions sont aux mains de seulement cinq grands groupes, qui n'en ont mis en valeur que 20 %. Les diverses révélations concernant la collusion entre l'ancien président, sa

famille et les milieux d'affaires ont provoqué de nombreuses réactions dans les campagnes voisines des plantations. Des groupes plus ou moins organisés et plus ou moins spontanés contestent parfois violemment la validité des droits fonciers attribués par l'État. Ils peuvent également exiger le versement d'une redevance pouvant aller jusqu'à plusieurs millions de roupies par hectare arguant du fait que les sociétés

ont payé leur redevance à un gouvernement corrompu et que les communautés villageoises n'ont en rien bénéficié de la cession de leurs terres. Les contestations vont de l'occupation temporaire des blocs, récoltés par les contestataires, jusqu'à des mouvements plus violents avec destruction de biens sociaux.

Et ce ne sont pas seulement les concessions récemment accordées à des groupes financiers, plus ou moins liés à la famille ou à l'entourage de l'ancien président, qui sont contestées : même celles attribuées il y a plus de 80 ans à des sociétés privées étrangères dans la province d'Aceh par exemple sont remises en cause, avec occupation des terres par les populations riveraines.

Les vols de régimes

Ils ont toujours existé, notamment du fait qu'il existe des sociétés ayant construit une usine sans pour autant posséder de plantations. Mais ce phénomène a été considérablement amplifié par la crise.

Les vols se font par camions entiers, ce qui a conduit la plupart des sociétés à creuser autour de leurs plantations de profonds fossés, de manière à obliger les véhicules à passer par des points d'accès contrôlés.

Conséquence :

le gel des investissements

L'ensemble de ces difficultés ont apparemment conduit les sociétés malaises et les autres sociétés étrangères à stopper, pendant la durée de la crise, tout nouvel investissement dans les plantations de palmier à huile d'Indonésie.

Les sociétés de plantation du gouvernement indonésien et les sociétés privées ont également considérablement freiné leurs investissements car elles ont eu besoin de toute la trésorerie que leur laissaient les taxes élevées à l'exportation pour couvrir leurs dépenses d'exploitation courantes : salaires, engrais et autres fournitures. En fait, comme le prix des engrais a considérablement augmenté, leur emploi a été notablement réduit pendant la crise. En 1998, ni les banques étrangères, ni le gouvernement n'ont accordé de financement pour de nouvelles plantations en Indonésie.

L'indice le plus révélateur de ce gel des investissements est la chute impressionnante des ventes de graines germées. Pour la Socfindo, qui est l'un des trois producteurs de semences de palmier à huile d'Indonésie (avec la station de recherches nationale de Marihat et Lonsum), les ventes ont baissé de 15 % entre 1997 et 1998 et se sont effondrées de plus de 60 % au premier trimestre de 1999, de nombreux

clients annulant purement et simplement leur commande.

A l'échelle nationale, une première estimation fait état d'une réduction des superficies plantées à 60 000 ha en 1998 et à 30 000 ha en 1999, alors qu'elles atteignaient 212 000 ha en 1997 et 225 000 ha en 1996.

La main-d'œuvre

Du fait que, contrairement à ce qui se passe pour les cultures oléagineuses des pays tempérés, la récolte des fruits de palme n'est pas mécanisable, toute l'agro-industrie du palmier à huile repose sur les travailleurs agricoles. Ce sont eux les véritables producteurs, qu'ils soient salariés d'une plantation ou petits planteurs, associés ou indépendants.

La crise les a touchés en tant que consommateurs, comme tous les ménages indonésiens, et comme producteurs, modifiant profondément toutes les données de leur budget. Leur situation est différente selon qu'ils sont salariés ou planteurs.

Pour ces derniers, la donnée essentielle est le prix d'achat des régimes, dont la fixation dépend bien sûr des conditions du marché, mais également de l'environnement du planteur, encadré ou non.

Jusqu'en novembre 1998 dans le cadre du projet PIR, le prix était fixé chaque semaine par le gouvernement pour l'ensemble du pays, en utilisant la formule suivante :

$82\% \times (\text{prix HPB} \times \text{taux d'extraction théorique} + \text{prix palmistes} \times \text{taux d'extraction théorique})$.

Ceci visait à garantir aux petits planteurs nouvellement installés une rémunération attractive de leur récolte tout en laissant à la société qui exploite et gère l'usine la possibilité de dégager une marge commerciale.

Depuis novembre 1998, le prix est fixé à l'échelon de la province, au cours d'un forum réunissant les sociétés chargées des projets PIR, les planteurs eux-mêmes et les représentants du gouvernement. Ce sont les sociétés qui établissent les propositions de prix.

Pour l'achat des régimes aux tiers, chaque huilerie est libre de proposer son prix. Une société opérant à Sumatra Nord utilisait, début 1997, la formule suivante : $(\text{Prix HPB} \times \text{taux d'extraction}) + (\text{prix palmistes} \times \text{taux d'extraction}) - \text{coût d'usinage} - \text{marge}$; avec pour les différents facteurs, les valeurs suivantes :

- prix des produits (huile et palmistes) : prix de vente rendu Medan – frais de transport de l'huilerie à Medan – taxe de 10 % ;
- taux d'extraction d'huile : 21 % ; palmistes : 5 % ;
- frais d'usinage : 60 Rp/kg HPB et palmistes, soit 15,6 Rp/kg régimes ;
- marge : 15 Rp/kg régimes.

Le taux d'extraction d'huile retenu paraît faible, mais il tient compte du fait que la plupart des régimes proviennent de palmiers plantés par les villageois avec des graines ramassées en plantation, et qui sont pour plus de 25 % des Dura à pulpe mince.

Dans un grand nombre d'endroits à Sumatra Nord, les capacités des huileries excèdent la production des plantations industrielles, et la concurrence est sauvage pour se procurer des régimes. Les huileries offrent plus ou moins le même prix, mais se départagent sur la sévérité du contrôle de la qualité des livraisons. Les plus souples attirent davantage de fournisseurs, mais c'est au détriment de leurs performances techniques (taux d'extraction et qualité de l'huile).

Enfin, que les régimes soient achetés au *plasma* ou à des planteurs privés, légèrement plus cher compte tenu de la concurrence, leur prix d'achat est 4 à 6 fois plus élevé que le prix de revient en plantation industrielle, comme l'indique le tableau 7. Les sociétés chargées de projets PIR réalisent une marge brute plus faible que celles qui se contentent de traiter leur propre production.

Pour préserver la paix sociale dans les plantations, l'association des planteurs de Sumatra s'est efforcée de corriger les effets de l'inflation en augmentant régulièrement les salaires (tableau 6) sans toutefois com-

penser intégralement l'augmentation du coût de la vie. Certaines sociétés ont été au-delà des recommandations de l'association, en ajoutant une « indemnité spéciale » de 500 Rp/j « pendant cette crise économique » et en subventionnant le prix du riz vendu aux travailleurs.

Malgré cela, l'augmentation des salaires est restée bien en-deçà de celle du prix d'achat des régimes, et les petits planteurs se sont trouvés considérablement avantagés par rapport aux ouvriers des plantations. Ceci explique en partie la multiplication des vols de régimes dans tout le pays — la vente d'un seul régime de 10 kg fait vivre une famille pendant une journée. Seule la dernière augmentation de salaire, d'une ampleur considérable par rapport aux précédentes, associée à la baisse du prix d'achat liée à la chute des cours mondiaux, rétablit en partie l'équilibre entre les salariés des plantations et les petits planteurs. Ceux-ci gardent cependant l'avantage, avec une amélioration de 270 % de leurs revenus en roupies courantes par rapport à la situation qui prévalait avant la crise, contre 209 % pour les salariés.

Il y a fort à parier que tous les villageois ayant la possibilité de vendre des régimes à une huilerie ont déjà planté ou envisagent de planter un palmier dans leur jardin.

Les conséquences sur l'avenir du secteur

La révélation des erreurs passées

La crise a imposé un coup de frein brutal à la croissance effrénée de la filière palmier à huile en Indonésie. Au cours des dix dernières années, la course à la terre a été féroce et les succès financiers des grands groupes ont poussé les banques à placer leurs capitaux dans le secteur, devenu spéculatif.

Les états-majors des sociétés ont été dominés par les financiers pour lesquels comptait essentiellement la mise en valeur du terrain, quelle que soit la qualité de la plantation. Les emprunts se mobilisaient sur la base des hectares réceptionnés. Un hectare planté se revendait aussitôt avec une plus-value conséquente lors de la mise en bourse.

Les zones les moins favorables ont fait l'objet de projets, dans lesquels toute la surface était plantée, sans prospection pédologique préalable, laquelle a souvent été réalisée après la création de la plantation. Nous avons vu des palmiers plantés sur des pentes à 45°, sans terrasses ni plates-formes, dans des bas-

Tableau 7. Evolution du prix de revient et du prix d'achat des régimes (en Rp/kg).
FFB cost price and purchase price trends (Rp/kg).

	1996	1997	1998
Prix de revient en plantations industrielles/Cost price on estates	53	58	88
Prix d'achat/purchase price:			
- au plasma/from plasma smallholdings	167	203	485
- aux tiers/from third parties		282	564

fonds hydromorphes, sous l'eau, sur d'anciennes rizières, sur des tourbes profondes sans tassement préalable du sol, sur des sols épuisés, au milieu d'un enchevêtrement de branchages mal brûlés. Certains palmiers ont été plantés avant que le réseau de pistes n'ait été correctement installé, ce qui rend les palmiers inaccessibles pendant les deux ou trois années qui suivent leur mise en terre.

Dans ces conditions, les pertes sont énormes, par attaques de termites (sur tourbes), d'éléphants (à Jambi), d'orang-outans (à Kalimantan), de porcs-épics et surtout de cochons sauvages (sur tous les sites où la main-d'œuvre est en majorité musulmane). Mais les palmiers peuvent également disparaître massivement par noyade, lorsqu'ils sont plantés sur des terres inondables sans étude hydrologique préalable et avant toute installation d'un réseau de drainage, ou par déshydratation, s'ils sont plantés au début d'une saison sèche particulièrement sévère. Les palmiers sont remplacés après un an, deux ans, trois ans, quatre ans et parfois plus de huit ans. Les parcelles qui ont un trop fort pourcentage de remplaçants sont rebaptisées : une parcelle créée en 1993 peut être réputée dater de 1995 dans les rapports ultérieurs...

Non seulement les prêts bancaires se mobilisent sur la base du constat des hectares plantés, mais il faut aussi occuper rapidement le terrain pour éviter l'installation de « squatters », difficiles à déloger par la suite. Parfois 3 000 ha peuvent être plantés sur des terres infertiles pour des raisons stratégiques, car la plantation donne accès à une voie d'eau navigable importante pour l'évacuation des produits d'un groupe et que, faute de mise en valeur du terrain, la concession pourrait être réattribuée à une autre société.

Il n'y a donc pas à s'étonner que le rendement moyen des plantations indonésiennes baisse par rapport à ce qu'il était avant le boom. C'est la qualité des plantations qui est en cause. L'hétérogénéité des parcelles peut être très importante. C'est grave pour une plantation industrielle, car le rendement moyen s'en trouve réduit. Cela l'est encore plus dans le cas d'un *plasma*. L'heureux propriétaire de deux hectares correctement plantés, capables de produire une cinquantaine de tonnes de régimes par an, sera beaucoup plus riche que son voisin qui s'est vu attribuer une parcelle de bas-fonds, dont les palmiers ont été replantés quatre années consécutives, et dont le potentiel demeure considérablement réduit.

Comment le secteur va-t-il évoluer à présent ? Certainement plus lentement, au profit de plus de rigueur financière et technique. La croissance ne peut cependant reprendre que si le secteur bancaire retrouve son efficacité et si le pays regagne la confiance des investisseurs privés étrangers.

La crise bancaire

Les quatre Grands sont très fortement touchés par la crise bancaire, car chacun s'appuie à une banque : le groupe Salim à la Bank Central Asia (BCA), Sinar Mas à la Bank Internasional Indonesia (BII), Astra à l'Universal Bank et le groupe Raja Garuda Mas à Unibank. Ces banques, à l'instar de la plupart de celles du système bancaire indonésien se sont fait « épingle » par les instances financières internationales pour les risques bien trop importants pris eu égard à leurs réserves et à leurs fonds propres, et sont en pleine restructuration. Ainsi BII doit recapitaliser à concurrence de 906 millions de dollars, et Universal Bank pour 286 millions de dollars.

Certains groupes tentent de s'orienter eux-mêmes vers le secteur bancaire. Ainsi le groupe Salim cherche à acquérir une part significative de BCA en vendant pour cela notamment 60 % d'Indofood et 30 % d'Indosement, tandis que la BII se lance dans le rachat, sur fonds propres, d'une partie du réseau des banques qui ont été contraintes de fermer.

Certaines sociétés affichent des résultats très positifs sur 1998, comme par exemple PT Astra Agro Lestari avec un peu plus de 27 millions de dollars de bénéfices.

Cependant, la holding Astra International n'a pu honorer le versement des intérêts de ses obligations (Astra International II 1997) et a dû recapitaliser Universal Bank pour 54,8 millions de dollars. Les intérêts des obligations Sinar Mas Multifinance I pour 1997 n'ont pas été versés non plus.

Cette crise bancaire affecte directement les perspectives de développement du secteur villageois soutenu. En effet, les opérateurs privés qui réalisaient des programmes PIR se refinaient auprès des banques d'État seules habilitées à délivrer les crédits spéciaux PIR. Et les quatre Grands étaient fortement impliqués dans cette stratégie...

La confiance des investisseurs étrangers

En mars 1997, avant le début de la crise, sachant que le Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM, Bureau de coordina-

tion des investissements en Indonésie) avait déjà autorisé pour 1,6 million d'hectares de projets de palmiers à huile, le gouvernement indonésien a décidé de geler les investissements étrangers. Officiellement, cette décision avait pour objectif de favoriser les investisseurs nationaux vis-à-vis des étrangers, notamment des sociétés malaises, impliquées dans 80 % des projets associant des capitaux étrangers. Mais les commentateurs y ont plutôt vu l'influence de certains conglomérats ne souhaitant pas voir leur leadership battu en brèche.

Cette interdiction a été levée fin janvier 1998, sous la pression du Fonds monétaire international, en précisant toutefois qu'il n'y aurait pas de nouveaux permis autorisant des investissements étrangers en Sumatra Nord et Riau, en raison de la rarefaction des terres, et pour conserver les dernières forêts naturelles.

Une dernière mesure est très controversée : il s'agit de la décision prise en mars 1999 de limiter la taille des concessions accordées aux sociétés de plantation (et aux sociétés forestières) à 20 000 ha par province et à 100 000 ha pour l'ensemble du pays. Le texte précise que la loi ne s'applique pas aux HGU déjà accordées, qui ne pourraient être remises en cause qu'à leur terme.

L'objectif est de lutter contre l'accumulation de privilèges et de réprimer la corruption, sachant que 80 % des superficies actuellement concédées aux grands groupes ne sont pas encore mises en valeur. D'aucuns critiquent ce projet au nom du principe des économies d'échelle, 20 000 ha par province leur semblant trop petit, et pensent qu'une telle mesure est susceptible de décourager les investissements. Mais elle peut à notre avis tout aussi bien attirer de nouveaux acteurs, et agir à l'encontre des pratiques extensives observées avant la crise, où la course aux hectares prévalait trop souvent sur la qualité des plantations créées.

La reprise de la croissance

Depuis 1999, la plupart des grands groupes ont repris leurs programmes d'extension, à un rythme plus raisonnable. Il est vraisemblable qu'ils les poursuivront pendant au moins dix ans car il reste encore beaucoup de terres à mettre en valeur dans les provinces de Riau, de Jambi et dans les îles nouvellement ouvertes à la culture du palmier à huile (Kalimantan, Irian Jaya et Sulawesi) ; en raison aussi du fait que l'activité palmier à huile, quoique moins lucrative qu'avant la crise, demeure fortement rentable. Le rythme de croissance à

venir sera en grande partie conditionné par les solutions qui seront trouvées au délicat problème des relations entre les populations riveraines, les planteurs villageois et les grands domaines.

Conclusion

L'Indonésie pèse et pèsera de plus en plus lourd sur le marché mondial des oléagineux. Elle tousse et le marché devient fiévreux : c'est ce qui s'est passé en 1998, avant que les spéculateurs, rassurés sur son sort, ne s'en désintéressent et que les cours chutent à nouveau pour d'autres raisons.

Sur le plan intérieur, le secteur palmier occupe une place non négligeable, quoique encore modeste, dans l'économie du pays : l'huile de palme assure 3,5 % des recettes d'exportation d'origine non pétrolière du pays. En comptant deux hectares par planteur dans le secteur villageois et un emploi direct pour quatre hectares dans le secteur industriel, ce sont environ un million de familles que le secteur des plantations fait vivre.

En augmentant ce chiffre de moitié, pour tenir compte des services généraux et de

l'aval de la filière (usinage, transport, transformation, commercialisation), et en comptant cinq personnes et demi par famille ce sont plus de huit millions de personnes qui vivent du palmier. Ceci correspond à près de 4 % de la population d'un pays qui compte 200 millions d'habitants.

Il est vraisemblable que le secteur villageois spontané va tendre à se développer très rapidement. Ceci pose de gros problèmes, car jusqu'à présent la composante formation des planteurs, importante dans un pays sans tradition élaéicole villageoise, semble avoir été oubliée dans le montage technique et financier des projets. L'assistanat intégral des projets PIR, qui atteint actuellement ses limites, doit faire place à un accompagnement du développement spontané.

Ceci réduira les tensions foncières, en accordant aux autochtones, ainsi qu'aux immigrants qu'ils voudront bien accueillir, l'opportunité de développer de petites plantations individuelles à l'image de ce qui se fait en Afrique. Le développement du palmier à huile en Indonésie est à un tournant de son histoire. Il faut faire preuve d'imagination et élaborer des solutions innovantes. Il faut laisser le secteur spon-

tané investir ses petits moyens en lui évitant les erreurs. Il faut donc informer les populations sur les inconvénients qu'il y a à planter du matériel végétal non contrôlé et leur indiquer les itinéraires techniques à suivre, et aider les coopératives à encadrer leurs membres.

Il est possible que les projets PIR reprennent, après un temps mort imposé par la crise et la restructuration du système bancaire, mais il serait dommage de négliger l'opportunité qui s'offre actuellement d'élaborer de nouveaux schémas de diffusion du palmier à huile en milieu villageois.

La croissance sera plus laborieuse que par le passé, mais le palmier à huile demeure un investissement rentable pour les sociétés et une source de revenus sûre et régulière pour tous les villageois qui ont l'opportunité de s'adonner à sa culture.

L'avantage comparatif de l'Indonésie demeure et celle-ci devrait devenir à terme le premier exportateur mondial d'huile de palme, même si cela doit se produire au-delà de 2020, date à laquelle les experts préoyaient avant la crise que l'Indonésie supplanterait la Malaisie. ■

The changing oil palm sector in Indonesia

II. Has the sector found a second wind?

Jacquemard J.C.¹, Jannot C.²

¹ CIRAD-CP, c/o PT SOCFINDO, Aek Loba, Pulau Raja 21273 Asahan, Sumatera Utara, Indonesia

² CIRAD-TERA, TA 60/15, rue Jean-François Breton, 34398 Montpellier Cedex 5, France

After a difficult year in 1998, when the government had to go against producers' interests in order to protect the population's buying power, albeit without much success, the market has regained a degree of stability and Indonesia has kept its relative advantage in terms of palm oil production.

In 1998, Indonesia found itself faced with one of the most serious economic crises of its history, which was very rapidly combined with social and political problems. How was the oil palm sector, which had been booming for the previous 30 years, affected by the situation? Did it serve to exacerbate matters, or on the contrary to improve things, thanks to its rural stronghold and its production of a staple commodity that, moreover, brings in substantial export revenue? The answer to this question is more ambiguous than it might seem.

The roots of the crisis

The oil palm agro-industrial sector was seriously knocked off balance in 1997 and 1998: the monetary and economic crisis that shook the country was combined with abnormal weather conditions that saw a succession of drought, fires and smoke haze, and torrential rains. Those conditions had a direct impact on oil palm production and plantation management, and to a lesser extent on investment, while the financial crisis hit investment harder.

Abnormal weather conditions

Oil palms cannot fully express their production potential unless water supply and sunshine conditions are optimum. This is the main reason why, in 1998, Indonesian output stagnated, for the first time since 1969. The effects of the drought were exacerbated by the reduction in sunshine due to the smoke from the large-scale forest fires of 1997. However, growth looked set to resume in 1999 and continue in 2000 and 2001, due on the one hand to the first yields from plantings set up from 1995 to 1997, and on the other to the return to normal or slightly above average rainfall levels since May 1998.

Those two years are obviously likely to be followed by another period of stagnation, given that planting programmes were scaled down from 1998 onwards.

The collapse of the rupiah

Until late 1996, the rate of erosion of the rupiah in relation to the US dollar was around 4% per

year. From December 1994 to June 1997, the exchange rate fell from Rp 2 196/US\$ to Rp 2 432/US\$ (figure 1).

However, in July the rupiah, like most other Southeast Asian currencies, fell substantially in relation to the dollar, losing 50% of its value in five months. At the same time, world prices held firm, increasing from US\$ 500 to over US\$ 550/t CIF.

Producers turned to the export market, and the government was forecasting an oil shortage on the domestic market. After introducing a 5% export tax on the FOB value of crude oil (CPO) in July, it called on the leading companies on 11 November 1997 to undertake not to export more than 20% of their output.

Attempts at market regulation

By December, exports were much more profitable than domestic sales (table 1).

The government was afraid that prices would rocket towards the end of the year festivities and Ramadan. In a decree dated 19 December 1997, it introduced a set of measures aimed at controlling exports, naming 17 companies it required to sell 80% of their output on the domestic market for the following six months, ie an expected total of 2.3 Mt of CPO, corresponding to 1.86 Mt of olein. Other companies were faced with a new 30% export tax if they exported over 20% of their output.

However, the measures failed to prevent the CPO shortage becoming critical and domestic prices jumping to Rp 2 500/kg in January 1998 (compared to Rp 1 170 before the crisis).

In early January 1998, the government decided to ban exports altogether, pending domestic price stabilization. This step, which coincided with low harvest forecasts due to the drought, prompted concern in international trade circles, and CPO prices began to rise (figure 2).

On 15 January 1998, President Suharto signed an agreement with the International Monetary Fund (IMF) including the withdrawal of the ban

on exports as of 31 March and the imposition of a maximum export tax of 20%.

The third IMF agreement was finalized in April 1998 and the export ban lifted on the 21st of that month. However, the ban was replaced by a 40% tax on FOB CPO export prices, due three months after loading. The agreement allowed for a gradual reduction in the tax to 10% by the end of 1999.

Again in April, the government instructed the PTPN (semi-public nucleus estates) to deliver all their CPO output to the three State-owned refineries (which account for around 40% of domestic cooking oil production).

Their output was to be marketed by *Badan Urusan Logistik* (Bulog, the national logistics bureau), at a subsidized price, and distributed by three State-owned companies: Panca Niaga, Dharma Niaga and Cipta Niaga, in the hope of stabilizing market prices. Distribution of table oil produced by the private sector was exempted from this system.

Domestic CPO requirements, estimated at 3.26 Mt in 1998, should easily have been covered by the expected output of 4.95 Mt.

In May 1998, to put a stop to the CPO black market, which primarily involves sending the oil to another island before exporting it, the government introduced a 30% tax on shipments between islands, in the form of a deposit refundable on presentation of the final invoice.

From 12 to 14 May, there were riots in Indonesia's main cities: people had had enough of watching their buying power shrink from one day to the next. Bulk cooking oil prices, which were running at Rp 1 400/kg before the crisis, rose to between Rp 3 500 and 4 200 in the first four months of the year, and despite government efforts to stabilize prices, they had reached Rp 6 250/kg by the end of July 1998, an almost 450% rise in a year (figure 3).

The riots pushed the rupiah over the edge: it reached an all-time record low in June, at over Rp 15 000/US\$. At the same time, world CPO prices went sky high, leaping to US\$ 705/t.

At the start of July 1998, the government put the failure of its cooking oil price stabilization policy down to CPO producers, who were continuing to export their product despite the 40% export tax, as they were still making a profit compared to selling on the domestic market: + 12% in April, + 28% in May, + 54% in June (figure 3). The Chairman of Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (Gapki, The Indonesian palm oil producers' organization) leapt to their defence, instead accusing the breakdown of the distribution system following the May riots of causing the increase in cooking oil prices.

According to him, there was no commodity shortage, and the 40% tax should have brought in enough funds for the State to buy a buffer stock with a view to stabilizing cooking oil prices in Jakarta and the other main cities.

However, the State-owned distribution companies had transport problems and insufficient storage capacity.

On 7 July, the government decided to take drastic action, increasing the tax in such a way as to balance profits on the domestic and export markets, upping it to 60% on CPO, 55% on refined, bleached, deodorized (RBD) oil, 50% on crude palm kernel oil (PKO), 45% on RBD PKO, 60% on olein, 55% on RBD olein and 20% on stearin. In fact, the effect was to make the domestic market more advantageous.

That decision in turn worried international market stakeholders, and prices, which had fallen back to US\$ 633/t in June, began to rise again.

However, the rupiah regained strength, maintaining and even increasing the relative advantage of the domestic market without any further change in the tax (figure 3).

On 20 July, the rules for export tax payments were changed: the tax was no longer to be paid on payment of the invoice, but on loading, and directly to Bank Devisa (the external trade bank).

On 7 September 1998, cooking oil price subsidization by Bulog was halted, and Bulog made Koperasi Distribusi Indonesia, the main distribution cooperative, solely responsible for distributing the cooking oil produced by the State-owned refineries (figure 4).

In March 1999, the export tax was cut to 40%, and profits on the two markets were again equal. On 2 July of that year, it was cut again, to 10%.

The new profit distribution

On the domestic market, the government's efforts to control the rise in cooking oil prices were thus only very partly successful. The increase in the export tax to 60% as of 7 July 1998 made the domestic market more profitable

than the export market, but failed to push down cooking oil prices, which stayed at Rp 6 400/kg until October, when the renewed strength of the rupiah resulted in a more reasonable price, Rp 4 500/kg, although this was still far from the government target of Rp 3 000/kg.

The governmental measures failed for several reasons, particularly a flourishing black market, which the introduction in May 1998 of a tax on shipments between islands failed to check, and a downstream sector (refining and distribution) that took advantage of the crisis to increase its profits. From 20% before the crisis, those profits rose to around 60% as of May 1998 (figure 3). Although this represents the gross margin, the increase was probably more than enough to compensate for the increased costs in the sector.

The black market

It is difficult to assess the extent of the black market. However, it would appear that CPO exports have only ever been partially recorded by the Central Statistics Bureau (Departemen Pertanian, Direktorat Jenderal Perkebunan), if a comparison of its statistics and those of Oil World is anything to go by. The introduction of an export tax in July 1997 should therefore have improved export monitoring (table 2).

After the huge leap of 1997 due to the exceptional profits resulting from the collapse of the rupiah (from + 52% to + 73% compared to 1996, depending on the source), exports apparently fell back in 1998, to between 1 690 000 t (ING Barings) and 2 286 000 t (Oil World). The Central Statistics Bureau, for its part, only recorded a total of around 60 000 t for the first half of the year...

Increasing production costs

For a company operating in North Sumatra, the increase in operating costs, excluding amortization, was around 127%, with the highest increase recorded for plot upkeep, at 176% (table 3), primarily due to the substantial rise in inorganic fertilizer expenditure (+ 225%). The share of inorganic fertilizer in total plot upkeep costs rose from 71 to 84% between 1996 and 1998.

For another company operating in different provinces of Sumatra, the increase in operating costs was 111%. The rise in plot upkeep costs worked out at 189%, although fertilizer costs, allowing for quantities, were up by just 177%.

There began to be considerable differences in retail prices. Taking as an example the cost of industrial vehicles such as trucks, tractors and excavators, either imported or assembled in Indonesia from imported parts, their cost (in current rupiah terms) was multiplied by a factor of three to six, depending on the type of equipment (table 4).

The equivalent value in average dollar terms for the period in question shows that in fact, for

equipment for which the market is very competitive, such as trucks, prices fell, while they increased for all other types of equipment. Here again, as for cooking oil, the distribution sector modified its profit margin according to the opportunities available, while obviously striving to increase it overall.

For fresh fruit bunches (FFB) bought from affiliated or independent smallholders, it was the companies and the State who played around with their margins (table 5).

Before the crisis, although FFB were purchased from the plasma smallholdings associated with the Perkebunan Inti Rakyat—PIR—projects in Riau and Jambi at a price similar to that obtained using the formula given below, the price practised in North Sumatra for FFB bought in from third parties was systematically 25 to 35% higher. The oil mills, which were faced with strong competition, contented themselves with covering their fixed costs as far as possible, without making a profit. The crisis was to enable them to return to a more comfortable position, and achieve a profit margin greater than the theoretical 15% suggested by the formula.

It is also important to acknowledge that during the crisis, the State did not systematically pass on the increase in product prices to the plasma smallholdings. However, planter incomes nevertheless increased substantially: the average price for the first half of 1999 was around Rp 450/kg, 237% up on the average for the same period two years previously.

The bottom line of the crisis

The overall increase in production costs, which varied from one company to another to a certain degree, as indicated above, was more than cancelled out by the doubling of revenues as a result of consistently high CPO prices on the local market (Rp 2 700/kg compared to Rp 1 170/kg before the crisis).

On the world market, company competitiveness was not damaged. On the contrary, taking the second company as an example, production costs fell from US\$ 130/t of CPO before the crisis to US\$ 66, with the cost per hectare of replantings up to the first harvest falling from around US\$ 1 560 to US\$ 572. The basic daily wage for labourers in the sector fell from around US\$ 1.7 to US\$ 1 (table 6).

The only companies that found themselves in serious difficulties were those that had not yet completed the initial investment phase at the time of the crisis, or which had heavy foreign currency debts.

In short, the profitability of the sector was maintained at the expense of consumer buying power, despite the government's efforts to counter the trend.

Producer reactions and strategies for the future

The main groups

The crisis sharply exacerbated and highlighted fundamental problems that already existed, but which the financial success of the various companies had helped to control and disguise: disputes over land ownership rights and FFB thefts.

The other difficulties encountered by companies were more circumstantial:

- social unrest and looting on estates;
- loss of the confidence of foreign investors and funding agencies, who withdrew all or part of their capital;
- the emigration of Chinese entrepreneurs and managers following the riots and looting on 13 and 14 May 1998, which meant the total or partial loss not only of their investment, but also of their expertise;
- exorbitant interest rates;
- a drastic reduction in the self-financing capacity of planting companies as a result of high export taxes and poor returns.

Disputes over land ownership rights

The government can grant three types of land ownership rights to companies applying for a concession with a view to setting up a plantation. The most long-term is *Hak Guna Usaha* (HGU), which grants plantation owners the right to use the land for agricultural purposes for 25 to 30 years. The procedure is long and complex, but rights of this type have been granted to large numbers of owners, concerning vast areas of the country. Nowadays, 80% of concessions are held by just five major groups, which have developed only 20%. The various revelations concerning collusion between the former President, his family and the business sector prompted numerous reactions in the countryside surrounding the plantations. More or less organized and more or less spontaneous groups were often violent in challenging the validity of the ownership rights granted by the State. Some went as far as to demand several million rupiahs per hectare on the grounds that the companies had paid rent to a corrupt government and village communities had gained nothing from the sale of their land. Protests ranged from temporary occupation of planting blocks, which were harvested by the protesters, to more violent action, including material damage.

Moreover, it was not only the concessions granted recently to financial groups more or less closely linked to the former President's family or entourage that were disputed: even those granted to overseas private companies over 80 years ago in Aceh province, for instance, were challenged and the corresponding areas occupied by the local population.

FFB thefts

Such thefts have always existed, particularly as some companies have built mills without owning any plantings. However, the phenomenon was considerably exacerbated by the crisis.

FFB were stolen by the truckload, leading most companies to dig deep trenches around their plantings to ensure that all vehicles had to pass through manned checkpoints.

The result: a freeze on investment

These various difficulties apparently led Malaysian and other foreign companies to halt all new investment in oil palm plantations in Indonesia for the duration of the crisis.

Indonesian government planting companies and private firms also considerably reined in their investment, as they needed all the funds left after paying the high export tax to cover their operating costs: wages, fertilizers and other supplies. In fact, as fertilizer prices rose considerably, their use was significantly reduced during the crisis. In 1998, neither foreign banks nor the government provided any funds for new planting in Indonesia.

The most revealing proof of the freeze on investment was the impressive fall in germinated seed sales. For Socfindo, one of the main three Indonesian oil palm seed producers (along with the Marihat national research station and Lonsum), sales fell by 15% between 1997 and 1998 and slumped by over 60% in the first quarter of 1999, with many customers purely and simply cancelling orders.

On a national scale, an initial estimate quoted a reduction in the areas planted to 60 000 ha in 1998 and 30 000 ha in 1999, compared to 212 000 ha in 1997 and 225 000 ha in 1996.

Manpower

Given that unlike the oilseeds grown in temperate countries, oil palm fruits cannot be harvested mechanically, the entire oil palm agro-industry is reliant on agricultural workers. They are the true producers, whether they are plantation workers or smallholders, either affiliated or independent.

The crisis hit them both as consumers, like all Indonesian households, and producers, substantially modifying every element of their individual budgets. The situation varied depending on whether they were paid workers or planters.

For planters, the essential factor was FFB price, which obviously depended on market conditions, but also on the producer's environment (affiliated to a project or not).

Under the PIR project, up to November 1998, the price was fixed each week by the government for the country as a whole, as per the following formula:

$82\% \times (\text{CPO price} \times \text{theoretical extraction rate} + \text{palm kernel price} \times \text{theoretical extraction rate})$.

This was intended to guarantee newly established smallholders an attractive return on their crop, while allowing mill owners and management companies to make a profit too.

Since November 1998, the price has been fixed per province, at forums attended by the companies in charge of the PIR projects, the planters themselves, and government representatives. It is the companies that make the initial price proposals.

For FFB purchases from third parties, each mill is free to set its price. A company operating in North Sumatra was applying the following formula in early 1997:

$(\text{CPO price} \times \text{extraction rate}) + (\text{palm kernel price} \times \text{extraction rate}) - \text{milling costs} - \text{profit}$ with the following values for the different factors:

- product price (oil + kernels): selling price delivered to Medan – transport costs from the mill to Medan – 10% tax;
- oil extraction rate 21%; kernels 5%;
- milling costs: Rp 60/kg CPO and kernels, ie Rp 15.6/kg FFB;
- profit: Rp 15/kg FFB.

The oil extraction rate applied seems low, but allows for the fact that most of the FFB came from palms planted by smallholders using seeds collected from plantations, over 25% of which were Dura with a thin layer of mesocarp.

In many places in North Sumatra, mill capacity exceeds estate output, and there is fierce competition for FFB supplies. The mills offer roughly the same price, but are not all as strict about the quality of the FFB delivered. The most flexible attract more suppliers, but at the expense of technical efficiency (extraction rate and oil quality).

Lastly, whether the FFB are bought from plasma smallholdings or private planters, which are slightly more expensive given the competition, the purchase price is four to six times higher than the cost price on estates, as shown in table 7. The companies in charge of the PIR projects make a smaller gross profit than those that merely process what they produce.

To keep the peace on estates, the Sumatra planters' association attempted to counter the effects of inflation by increasing wages regularly (table 6), albeit without fully cancelling out the increase in the cost of living. Some companies went beyond the association's recommendations by adding a "social bonus" of Rp 500/day "for the duration of the economic crisis", and subsidizing the cost of the rice sold to their workers.

In spite of this, wage increases remained well below that in FFB prices, and smallholders acquired a substantial advantage over plantation workers. This partly explains the increase in FFB theft throughout the country—selling a single 10-kg bunch can keep a family for a day.

Only the latest wage increase, which was much greater than the previous ones, combined with the drop in FFB prices as a result of falling world market rates, managed to at least partly restore the balance between plantation workers and smallholders. However, the latter maintained a certain advantage, with a 270% increase in their income in current rupiah terms in relation to the situation before the crisis, compared to a 209% increase for paid workers.

There is a strong likelihood that all those living in villages who have the possibility of selling FFB to a mill have already planted or are planning to plant at least one oil palm in their garden.

The consequences for the future of the sector

The discovery of past mistakes

The crisis put a sudden stop to the unbridled growth of the Indonesian oil palm sector. In the previous ten years, competition for land had been fierce, and the financial successes of the leading groups had convinced the banks to make speculative investments in the sector.

Company management was dominated by financiers whose main concern was land development, irrespective of plantation quality. Loans were based on the number of hectares, and planted land was immediately sold on at a substantial profit.

The least favourable zones were included in projects, in which the whole area was planted without prior soil surveys, which were often conducted after planting. We saw palms planted on 45° slopes, without terraces or platforms, in waterlogged bottomlands, under water, on former rice paddies, on deep peat soils without prior compaction, on exhausted soils, and in the middle of a tangle of incompletely burnt branches. Some palms were planted before the track network was finished, making them inaccessible for the first two or three years after planting.

As a result, losses were huge, due to attacks by termites (on peat soils), elephants (in Jambi), orang-utans (in Kalimantan), porcupines and above all wild pigs (at all the sites primarily staffed by Muslims). However, large numbers of palms also died by drowning due to planting on land subject to flooding, without prior hydrological studies and before installation of a drainage network, or from dehydration due to planting at the start of a particularly severe dry season. Palms were replaced after one, two, three, four and sometimes more than eight years, and plots with an over-high percentage of replacements were renamed: a plot set up in 1993 may be considered as a 1995 planting in subsequent reports...

Not only were bank loans granted according to the number of hectares planted, the land also had to be occupied rapidly to prevent the establishment of squatters, who are difficult to remove once on site. In some cases, up to 3 000 ha were planted on infertile land for strategic reasons, since planting gave access to a major navigable watercourse that could be used to transport the group's products, and unless the land was developed, there was a risk of seeing it reattributed to another company.

It therefore came as no surprise that mean yields on Indonesian plantations fell in relation to what they had been before the boom. Planting quality was at fault, and some plots were extremely heterogeneous. This is a major problem on estates, since mean yields are reduced. It is even more serious on plasma smallholdings, and the lucky owner of two properly planted hectares capable of producing around 50 t of FFB a year will be much richer than a neighbour with a bottomland plot on which the palms have been replanted four years running, whose potential will remain substantially reduced.

How is the sector likely to evolve now? Almost certainly more slowly, in favour of greater financial and technical rigour. However, growth will not resume unless the banking sector regains its efficacy and the country again manages to secure the confidence of foreign private investors.

The banking crisis

The four majors were very severely affected by the banking crisis, as they were all backed by banks: Salim group by Bank Central Asia (BCA), Sinar Mas by Bank Internasional Indonesia (BII), Astra by Universal Bank and Raja Garuda Mas group by Unibank. Those banks, like most others in the Indonesian banking system, "had the finger pointed at them" by the international financial authorities for the excessive risks they had taken in relation to their reserves and their own funds, and are now restructuring. For instance, BII is now trying to find US\$ 906 million of new capital, and Universal Bank 286 million.

Some groups are themselves trying to move into banking. For instance, Salim group is looking to buy a major share in BCA, notably by selling off 60% of Indofood and 30% of Indosement, while BII is looking to buy, with its own money, part of the network of banks that have been forced to close.

Certain companies had very positive results in 1998, for example PT Astra Agro Lestari, which declared profits of just over US\$ 27 million.

However, the Astra International holding proved unable to pay the dividends on its stock (Astra International II 1997) and had to pour US\$ 54.8 million into Universal Bank. The 1997 dividends on Sinar Mas Multifinance I were not paid either.

This banking crisis is having a direct effect on the development prospects of the sustained smallholder sector. In effect, private operators who were in charge of The PIR projects looked to State-owned banks, the only ones authorized to grant special PIR credit, for funding, and the leading four were heavily implicated in that strategy...

The confidence of foreign investors

In March 1997, before the start of the crisis, knowing that Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM, the Indonesian investment coordination bureau) had already authorized 1.6 Mha of oil palm planting projects, the Indonesian government decided to freeze foreign investment. Officially, the decision was intended to favour national investors over foreigners, particularly Malaysian firms, which are involved in 80% of the projects backed by foreign investment. However, commentators saw it more as a response to pressure from certain conglomerates that were reluctant to see their leading position challenged.

The ban was lifted in late January 1998, under pressure from the International Monetary Fund, albeit with the proviso that no new permits would be issued allowing foreign investment in North Sumatra and Riau, due to a shortage of land and in order to conserve the last remaining natural forests.

One last measure prompted great debate: a decision was made in March 1999 to limit the size of the concessions granted to planting companies (and forestry firms) to 20 000 ha per province and 100 000 ha in the country as a whole. The text stipulated that the law did not apply to HGUs that had already been granted, which would not be reviewed until they expired.

The aim was to prevent the accumulation of privileges and put a stop to corruption, knowing that 80% of the land currently granted to the main groups has not yet been developed. Some have criticized the plan on the grounds of economies of scale, since 20 000 ha per province can be considered too little, and think that such a measure is likely to discourage investment. However, we feel that it could well attract new operators and help to counter the extensive strategies adopted before the crisis, when the race for land often took precedence over the quality of the plantations set up.

The resumption of growth

Since 1999, most of the main groups have resumed their extension programmes, albeit at a more reasonable rate. It is likely that they will continue for at least ten years, since there is still a lot of land yet to be developed in Riau and Jambi provinces and in the islands recently opened for oil palm cultivation (Kalimantan, Irian

Jaya and Sulawesi); one other reason is that although oil palm is now less profitable than it was before the crisis, it is still very worthwhile. Future growth rates will largely depend on the solutions found to the tricky problem of relations between local populations, smallholders and large estates.

Conclusion

Indonesia has a strong and growing influence on the world oilseeds market. If Indonesia sneezes, the entire market catches cold: this is what happened in 1998, before the speculators, who were confident of its future, got cold feet and prices fell again for other reasons.

On a domestic level, the oil palm sector plays a significant, albeit still modest, role in the country's economy: palm oil accounts for 3.5% of Indonesia's non-petroleum export revenue. Assuming two hectares per planter in the smallholder sector and one direct job for every four hectares of estates, the plantation sector supports around a million families.

Assuming a 50% increase on that figure to allow for logistics and downstream operations

(milling, transport, processing, marketing), and counting five and a half members per family, over eight million people rely on oil palm for their livelihood. This corresponds to almost 4% of the country's 200 million inhabitants.

The spontaneous smallholder sector looks likely to develop very rapidly in future. This poses serious problems, since until now, planter training, which is important in a country without a tradition of oil palm smallholdings, seems to have been overlooked in determining the technical and financial aspects of the various projects. The comprehensive assistance provided by the PIR projects, which has now reached its limitations, will have to give way to support of spontaneous development.

This will reduce land ownership problems, by providing local residents, and the immigrants they are willing to allow into the area, with an opportunity of developing individual smallholdings like those in Africa. Oil palm development in Indonesia has reached a turning point, and imagination and innovative solutions are called for. The spontaneous sector has to be allowed to

invest its limited resources without as little risk of making mistakes as possible. Local populations thus need to be informed of the drawbacks of using non-selected planting material, and told about the crop management sequences to adopt, and cooperatives have to be helped to help their members.

It is possible that the PIR projects may be resumed, after a break imposed by the crisis and bank restructuring, but it would be a shame to miss the opportunity currently open to Indonesia of drawing up new projects aimed at expanding the oil palm smallholder sector.

Growth will undoubtedly be slower than in the past, but oil palm is still a worthwhile investment for companies, and a secure, regular source of income for all those smallholders able to plant it.

Indonesia still has a comparative advantage, and should eventually become the world's leading palm oil exporter, although probably not by 2020, which was when experts were predicting before the crisis that Indonesia would outstrip Malaysia. ■

Résumé

La crise économique et financière qui a marqué la fin de l'essor irrésistible des grands et petits « dragons » du Sud-Est asiatique a d'autant plus frappé l'Indonésie qu'elle s'est doublée d'une crise politique et institutionnelle. Cette crise globale a eu, par répercussion, des répercussions importantes sur la filière palmier à huile.

Durant toute l'année 1998, le gouvernement s'est efforcé de maintenir l'augmentation du prix intérieur de l'huile de palme dans des limites raisonnables, par toute une série de mesures qui ont influencé le marché mondial et pénalisé les entreprises nationales. Ses efforts n'ont été que très partiellement couronnés de succès, tandis que les sociétés de plantation voyaient leur marge considérablement réduite et étaient contraintes de freiner brutalement leurs investissements.

La crise politique et institutionnelle a par ailleurs exacerbé des problèmes latents dont le plus grave est la contestation par les populations riveraines des titres fonciers accordés aux sociétés. Les mouvements sociaux et les pillages ont entraîné la perte de confiance des investisseurs étrangers qui ont retiré leurs capitaux en totalité ou en partie.

Cependant, malgré un environnement devenu plus difficile et contraignant, le secteur demeure rentable et l'Indonésie conserve son avantage comparatif sur le marché des oléagineux. La croissance reprendra, mais à un rythme vraisemblablement plus lent, et il paraît opportun de chercher de nouvelles voies de développement en formant, en associant et en responsabilisant davantage les communautés villageoises.

Abstract

The economic and financial crisis that marked the end of the irresistible rise of the large and small "dragons" of Southeast Asia hit Indonesia particularly hard insofar as it was combined with political and institutional unrest. Through a knock-on effect, this general crisis had serious repercussions for the oil palm sector.

Throughout 1998, the government worked to keep the growth in domestic palm oil prices at a reasonable level, through a whole series of measures that influenced the world market and penalized Indonesian companies. Its efforts were only very partially successful, while plantation companies saw their profits fall sharply and were forced to cut back considerably on investment.

The political and institutional crisis also exacerbated underlying problems, the most serious of which was the challenging by local populations of land ownership rights granted to companies. Social unrest and looting destroyed the confidence of foreign investors, who withdrew some or all of their capital.

However, despite a more difficult, restrictive environment, the sector is still profitable and Indonesia still has a comparative advantage on the oilseeds market. Growth will undoubtedly resume, but will probably be slower, and it would probably be wise to look for new ways of developing the sector, by consulting smallholder communities and making them more responsible for their future.